
3.3. Quais as implicações da reforma das indemnizações por despedimento em Portugal?

Fernando Martins

1. Motivação

As reformas operadas no mercado de trabalho português entre 2011 e 2014 foram inquestionavelmente abrangentes e profundas, tendo sido um elemento central do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro acordado entre Portugal e a Troika em maio de 2011. Este pacote de reformas do mercado de trabalho é considerado como um dos mais profundos levados a cabo nos países da União Europeia nos últimos anos. Apesar de algumas das medidas e reformas iniciais terem sido entretanto revertidas existe um entendimento geral de que o mercado de trabalho em Portugal está atualmente mais flexível do que antes de 2011.

Antes das reformas, Portugal era considerado como um caso extremo entre os países da OCDE relativamente ao grau de rigidez da legislação de proteção do emprego dos trabalhadores com contratos sem termo. Tal refletia *inter alia* o elevado valor das indemnizações por despedimento e uma definição muito restritiva de despedimento com justa causa, o que tornava particularmente difícil às empresas despedirem trabalhadores com contratos sem termo. Para além disso, o mercado de trabalho em Portugal era igualmente caracterizado por um hiato significativo entre a legislação de proteção do emprego aplicável aos contratos sem termo e a aplicável aos contratos com termo, contribuindo para a segmentação no mercado de trabalho. Do ponto de vista dos trabalhadores, esta segmentação reduz o incentivo para estes investirem em formação especificamente orientada para as suas funções profissionais, para além de aumentar a desmotivação; do ponto de vista das empresas, tal aumenta a rotatividade dos trabalhadores e os custos de recrutamento, para além de afetar negativamente a produtividade.

A legislação de proteção do emprego (LPE) diz respeito ao conjunto de legislação que regula a contratação e o despedimento de trabalhadores. Tipicamente, a LPE procura encontrar um equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de flexibilidade que permita às

empresas ajustarem o nível e a composição da sua força de trabalho de acordo com as alterações tecnológicas e as condições da procura e, por outro lado, a proteção contra aos custos que estão frequentemente associados ao despedimento de trabalhadores. Estes custos dizem respeito tanto aos trabalhadores (redução de rendimento e possível obsolescência das suas capacidades técnicas específicas) como à sociedade na sua globalidade (pagamento de subsídios de desemprego ou financiamento de políticas ativas de emprego e apoio à procura de emprego). A LPE fornece um mecanismo que assegura que as empresas internalizam pelo menos uma parte destes custos ao mesmo tempo que evita uma rotatividade excessiva e ineficiente dos trabalhadores. No entanto, a LPE pode ser prejudicial para a produtividade se impuser constrangimentos excessivos aos fluxos no mercado de trabalho, com impacto negativo sobre a afectação eficiente dos trabalhadores aos postos de trabalho em que podem ser mais produtivos.

2. A reforma da legislação de proteção do emprego

As reformas levadas a cabo em Portugal permitiram que a legislação de proteção do emprego relativa aos contratos sem termo se aproximasse da média da OCDE. Entre 2008 e 2013, Portugal registou a maior queda do índice LPE da OCDE que mede o grau de restritividade da proteção do emprego relativa aos despedimentos individuais e coletivos (Figura 29). Um dos aspetos centrais entre as alterações operadas na legislação portuguesa foi a redução do valor das indemnizações por despedimento, a introdução de um novo motivo para efetuar despedimentos individuais (inadaptabilidade mesmo sem alteração das características do posto de trabalho) e o novo critério baseado no desempenho para despedir um trabalhador em caso de extinção do posto de trabalho, em oposição ao anterior critério assente na antiguidade dos trabalhadores. Estas reformas ajudaram a reduzir o grau de proteção do emprego nos trabalhadores com contrato sem termo em Portugal e, deste modo, reduzir o hiato legislativo face aos trabalhadores com contrato com termo.

É interessante verificar que as reformas no mercado de trabalho mais emblemáticas e resilientes foram tomadas no domínio dos custos de despedimento. A evidência obtida em alguns inquéritos mostra que estas são as medidas que as empresas consideram ter maior impacto na economia mas também a área onde reformas adicionais são consideradas urgentes. As indicações preliminares sugerem que as recentes alterações na LPE estarão a encorajar a procura de trabalho por indivíduos empregados - um indicador avançado das transições entre empregos (Orsini e Nuñez (2014)) e a

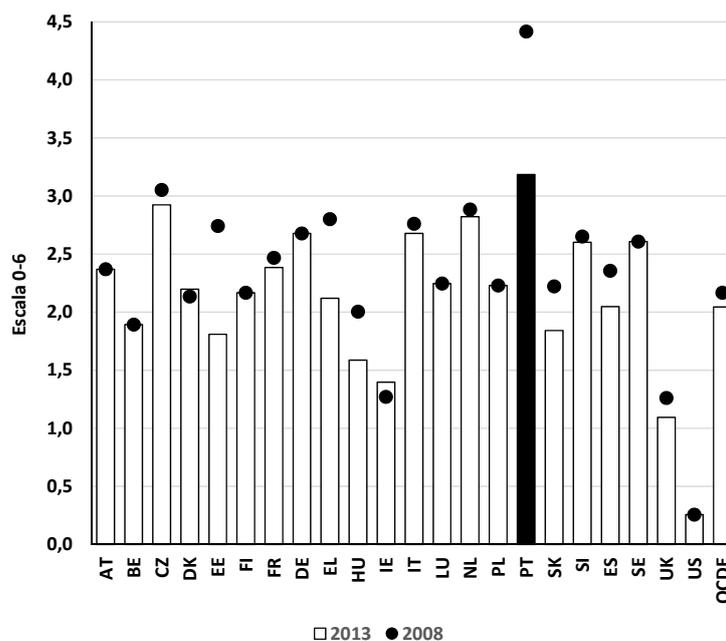


Figura 29: Índice LPE da OCDE relativo à restritividade dos despedimentos individuais e coletivos.

Fonte: OCDE.

ter um impacto positivo nas taxas de contratação das empresas. O impacto nas taxas de separação estará eventualmente a ser mitigado pela existência de cláusulas que tornam estas alterações apenas aplicáveis aos novos contratos.

Apesar das alterações ao Código do trabalho em Portugal terem sido relativamente extensas, a redução significativa nas indemnizações por despedimento, em particular nos contratos sem termo, deverá ser aquela reforma que produzirá resultados mais notórios, pelo menos no curto prazo. Do ponto de vista das empresas, é esperado que as indemnizações por despedimento mais reduzidas contribuam para aumentar as taxas de contratação e de despedimento; do ponto de vista dos trabalhadores, é esperado que aumente a procura de emprego nos indivíduos empregados e as transições entre empregos. Esta secção discute as possíveis implicações desta reforma particular e partilha alguma evidência preliminar sobre o seu impacto no mercado de trabalho português.

3. A reforma das indemnizações por despedimento em Portugal

No início da atual década, as indemnizações por despedimento em Portugal aplicadas aos contratos sem termo apresentavam um dos níveis mais elevados entre os países da OCDE. Perante uma situação de despedimento, todos os trabalhadores independentemente da respetiva antiguidade tinham direito a receber uma indemnização mínima equivalente a três meses de salário, sem qualquer limite superior. As indemnizações por despedimento eram menores para os contratos com termo em relação aos contratos sem termo. Este sistema funcionava com um desincentivo à contratação de trabalhadores com contrato sem termo e contribuía para impedir uma afetação eficiente dos trabalhadores. Tal devia-se não só aos elevados custos de despedimento para as empresas mas também porque o montante das indemnizações criava um menor incentivo à procura de novas oportunidades de trabalho por parte dos trabalhadores, mesmo se estas se revelassem mais adequadas face às suas competências.

Neste contexto, é interessante observar que, de acordo com um inquérito conduzido em 2014 pelo Banco de Portugal no âmbito da sua participação na *Wage Dynamics Network* (WDN),¹⁹ o valor elevado dos custos de despedimento foi referido como a segunda principal razão que leva as empresas a manifestarem relutância em contratarem trabalhadores com contrato sem termo (Figure 30). As respostas tiveram o período 2010-2013 como referência.

Entre 2011 e 2013, o montante das indemnizações por despedimento foi reduzido do equivalente a 30 dias de salário base acrescidos de eventuais diuturnidades para o equivalente a 12 dias de salário base por cada ano de antiguidade. Adicionalmente, foi eliminada a obrigatoriedade de pagamento de um valor mínimo equivalente a três meses de salário base e introduzido um limite superior ao valor a ser pago em caso de despedimento.²⁰ As indemnizações por despedimento relativas aos contratos com termo foram igualmente

¹⁹ A *Wage Dynamics Network* (WDN) é uma rede de investigação criada em 2006 no âmbito do Eurosistema e reativada em 2013 com o principal objetivo de avaliar os ajustamentos no mercado de trabalho. Nesta terceira vaga da WDN, os 25 bancos centrais participantes conduziram um inquérito sobre as práticas de definição salarial que atualiza os dois inquéritos anteriores realizados em 2007 e 2009. A principal motivação para este novo inquérito foi o de aprofundar o conhecimento sobre a forma como as empresas responderam ao último período recessivo (2011-2013) e em que medida estas respostas dependeram do que sucedeu entre 2007 e 2009 e se foram influenciadas pelas reformas estruturais entretanto implementadas. Os principais resultados para Portugal, assim como os detalhes sobre o inquérito podem ser encontrados em Martins (2015).

²⁰ Foi fixado um limite superior equivalente a 20 vezes o salário mínimo nacional para o salário de referência a ser usado na definição do montante da indemnização (salário base acrescido de diuturnidades), ao mesmo tempo que foi estabelecido que o valor

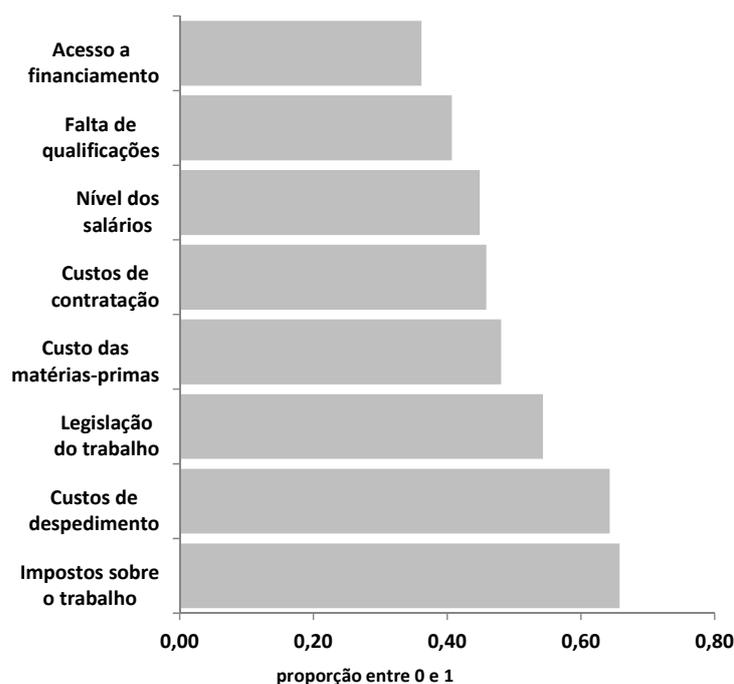


Figura 30: Principais obstáculos à contratação de trabalhadores com contrato sem termo (proporção de empresas que considera cada opção como relevante ou muito relevante)

reduzidas, embora em menor extensão.²¹ Ainda assim, o montante das indemnizações por despedimento nos contratos com termo permanece inferior ao dos contratos sem termo.

Uma característica importante da nova legislação sobre as indemnizações por despedimento é a de que as novas regras apenas se aplicam aos novos contratos. No curto prazo, tal implica que os contratos assinados antes de 2011 não são abrangidos pelas novas regras. Existe evidência na literatura (veja-se, por exemplo, von Below e Thoursie (2010)) de que as alterações na legislação de proteção do emprego podem levar a uma redução do emprego no curto prazo, na medida em que o seu impacto é primeiramente concentrado nas separações e só depois nas contratações. Uma forma de evitar uma redução excessiva do emprego no curto prazo é através da introdução de cláusulas que façam aplicar as alterações na legislação apenas aos novos contratos (*grandfathering clauses*). O aspeto menos positivo é

da indemnização não poderá exceder em 12 vezes este salário de referência, ou seja, 240 vezes o salário mínimo nacional mensal.

²¹ Foram reduzidas de três dias por mês de antiguidade nos contratos com duração igual ou inferior a seis meses e de dois dias por mês de antiguidade nos contratos com duração superior a seis meses para 18 dias por cada ano de antiguidade acrescido de 12 dias por ano de antiguidade nos contratos com duração superior a três anos.

o de que os potenciais benefícios das reformas podem demorar um tempo considerável até serem observáveis. Obviamente, tal apenas se aplica aos contratos sem termo, na medida em que nos contratos com termo, devido à sua menor duração, as novas regras encontram-se inteiramente em vigor.

4. Evidência preliminar sobre o impacto da redução das indemnizações por despedimento

Avaliar o impacto de cada uma das reformas do mercado de trabalho está longe de ser uma tarefa fácil. Em primeiro lugar, porque foram introduzidas ao longo de um período de 4 anos, o que dificulta a identificação de uma data que trace claramente a linha entre o período anterior e posterior às reformas. Em segundo lugar, porque foram combinadas com outras reformas, que também podem ter afetado o mercado de trabalho. Em terceiro lugar, porque ainda decorreu pouco tempo desde que as reformas foram implementadas, o que pode tornar prematura uma avaliação conclusiva. Finalmente, porque o período após 2013 se caracterizou por uma melhoria considerável das taxas de emprego e de desemprego, que foi melhor do que o esperado dado o ritmo de recuperação. Portanto, devemos ser cautelosos ao estabelecer qualquer tipo de causalidade entre as reformas e o desempenho do mercado de trabalho, em particular porque não é fácil separar o impacto das reformas do efeito cíclico da economia.

Para obter uma indicação preliminar sobre a perceção das empresas acerca do impacto das reformas do mercado de trabalho, o inquérito da WDN pediu às empresas portuguesas para compararem a facilidade em tomar um conjunto de decisões em 2014 relativamente ao que sucedia antes de 2011. Mais especificamente, as empresas foram questionadas sobre se consideravam mais fácil ou mais difícil: i) despedir trabalhadores, coletivamente, individualmente, temporariamente ou por razões disciplinares; ii) ajustar o horário de trabalho; iii) recrutar novos trabalhadores; ou iv) deslocar trabalhadores para outras posições ou locais. Excetuando a capacidade de mobilidade geográfica e os despedimentos por razões disciplinares, uma fração não negligenciável de empresas respondeu que a sua capacidade de realizar estas ações se tornou mais fácil ou muito mais fácil (Figura 31). Em particular, 32% das empresas afirmaram que a possibilidade de realizar despedimentos individuais se tornou mais fácil ou muito mais fácil do que antes das reformas. É verdade que os números não são esmagadores, mas, em qualquer caso, são em geral mais altos do que os obtidos em outros países da Europa mediterrânea que também implementaram reformas abrangentes no mercado de trabalho (Izquierdo *et al.* (2017)).

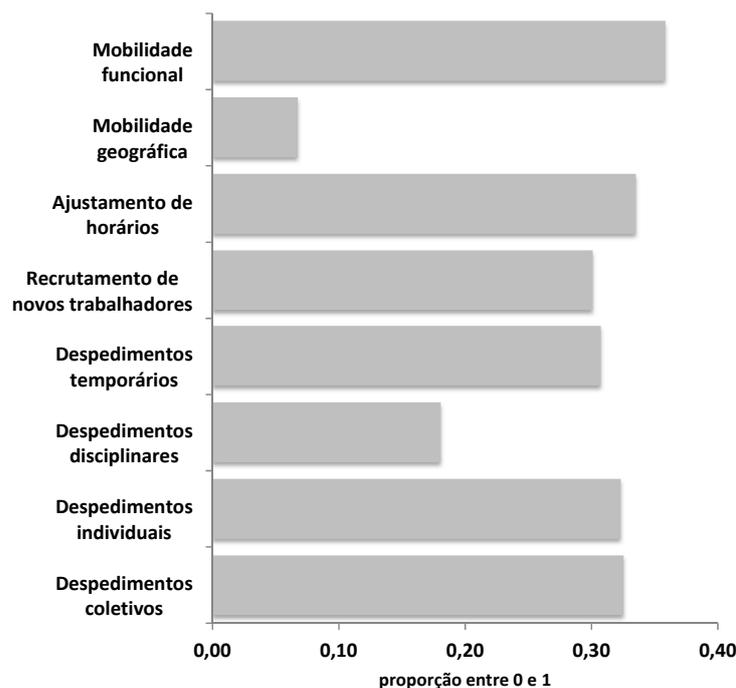


Figura 31: Proporção de empresas que considera cada ação mais fácil ou muito mais fácil em 2014 face a 2010

Estes resultados são amplamente consistentes com os obtidos num inquérito semelhante conduzido pelo FMI em 2015 (IMF (2016)). Este inquérito abrangeu não apenas as reformas no mercado de trabalho mas também as reformas em outras três áreas que foram objeto de alterações entre 2011 e 2014 (mercado do produto, setor público e setor financeiro). Aos entrevistados foi solicitado que indicassem a sua perceção acerca do impacto de um conjunto reformas sobre as perspectivas de competitividade e crescimento das suas empresas, bem como a importância que atribuíam a algumas medidas adicionais em cada área de reforma. No caso das reformas do mercado de trabalho, a lista incluía o aumento do horário de trabalho, a flexibilidade dos horários de trabalho, as alterações na negociação coletiva, a redução dos custos de contratação e despedimento e a maior eficácia das políticas ativas de emprego e dos centros de emprego. Em geral, as reformas do mercado de trabalho tiveram melhor avaliação do que outras áreas de reforma, embora os resultados em muitos casos não tenham sido significativos. No entanto, as reformas que foram avaliadas como tendo o maior impacto positivo nas empresas foram o aumento da flexibilidade dos horários de trabalho e as mudanças nos custos de contratação e despedimento, que incluíam a nova legislação sobre despedimentos e a redução das indemnizações por despedi-

mento. Estas foram particularmente importantes para as empresas exportadoras e nas PME.

No entanto, os inquéritos do FMI e da WDN não distinguem o impacto da redução das indemnizações por despedimento de outras alterações nos custos de despedimento. Num exercício preliminar, a OCDE (OECD (2017)) estima o impacto das reduções das indemnizações por despedimento sobre a probabilidade de procura de emprego por parte de indivíduos empregados, bem como na probabilidade das empresas contratarem e despedirem. A análise baseia-se na informação recolhida no Inquérito ao Emprego (IE) e nos Quadros de Pessoal (QP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Os resultados sugerem que a redução das indemnizações por despedimento aumentou a procura de um novo emprego por indivíduos empregados, assim como as taxas de contratação das empresas. Em particular, com base nos dados trimestrais do IE, o exercício estima que uma redução de 1 ponto percentual (p.p.) nas indemnizações por despedimento aumenta a procura de emprego em 0,075 pp e a taxa de contratação em 0,13 pp.²² Estes impactos são estimados usando modelos de regressão ao nível da empresa, onde a variável dependente - uma variável *dummy* que indica se um trabalhador está à procura de um novo emprego ou, no caso das empresas, se estas fizeram alguma contratação ou separação - é regredida sobre a diferença média entre os montantes das indemnizações por despedimento antes e após a reforma e sobre outras variáveis que caracterizam o trabalhador e a empresa.

Os resultados baseados em dados anuais dos QP também revelam um impacto positivo da redução do valor das indemnizações por despedimento sobre as taxas de separação, embora consideravelmente menor do que o impacto nas taxas de contratação. Em particular, os resultados sugerem que uma redução de 1 p.p. no valor das indemnizações aumenta a taxa de separação em 0,04 p.p. e a taxa de contratação em 0,29 p.p.²³ Mesmo que estes sejam coeficientes relativamente pequenos, é importante mencionar que a diferença estimada entre os montantes das indemnizações no anterior sistema e o montante efetivo atual é de 5,6% (considerando que as novas regras só se aplicam aos novos contratos), enquanto a diferença entre os montantes médios das indemnizações no anterior sistema e os montantes médios quando as regras se aplicarem a todos os contratos em vigor será de 25,6%.

²² A percentagem média de trabalhadores que procura emprego em cada trimestre é de 6,6% enquanto a taxa média de contratação por trimestre é de 3,8%.

²³ De acordo com os dados dos QP, em média ocorrem 14,2% de separações por ano e 16,2% de novas contratações.

5. Considerações finais

Apesar dos progressos consideráveis nos últimos anos, Portugal continua a ser o país da OCDE com a legislação mais restritiva relativamente ao despedimento individual de trabalhadores com contratos sem termo. Embora as reformas tenham diminuído o fosso legislativo entre contratos sem termo e com termo, a dualidade continua a ser evidente e a segmentação do mercado de trabalho deverá continuar a ser uma característica distintiva do mercado de trabalho português. Isso acontece porque existe um conjunto de incentivos à contratação de trabalhadores com contrato com termo que não sofreu qualquer alteração. Despedir um trabalhador com contrato sem termo implica mais do que apenas pagar uma indemnização, uma vez que envolve igualmente custos processuais consideráveis. De acordo com Centeno e Álvaro Novo (2012), estes custos representam mesmo a principal diferença em relação aos contratos com termo. Estes procedimentos administrativos podem estender substancialmente a duração dos processos de despedimento, pelo que em muitas ocasiões é provável que as empresas mantenham a preferência em contratar trabalhadores com contratos com termo. A este respeito, é ilustrativo observar que, apesar do desempenho notável do mercado de trabalho português nos últimos anos, a percentagem de contratos com termo no emprego total por conta de outrem permanece bastante estável em torno dos 18%.

Progressos adicionais ao nível da redução do grau de restritividade da LPE relativa aos contratos sem termo em Portugal provavelmente exigirá mudanças mais profundas na legislação do mercado de trabalho. Clarificar o significado de "justa causa" seria muito importante, em particular as condições sob as quais as empresas podem despedir trabalhadores com base em razões económicas. A França em 2017, sob a chamada "reforma de Macron", e a Espanha em 2012 (OECD (2013)) fizeram importantes progressos neste domínio.

Referências

- Centeno, Mário e Álvaro Novo (2012). "Excess worker turnover and fixed-term contracts: Casual evidence in two-tier system." *Labour Economics*, 19(3), 320–328.
- IMF (2016). "From crisis to convergence: charting a course for Portugal." *Departmental Paper Series*.
- Izquierdo, Mario, Juan Francisco Jimen, Theodora Kosma, Ana Lamo, Stephen Millard, Tairi Rõõm, e Eliana Viviano (2017). "Labour market adjustment in Europe during the crisis: microeconomic evidence from the Wage Dynamics Network survey."

Occasional paper series, European Central Bank.

- Martins, Fernando (2015). "What Survey Data Reveal about Price and Wage Rigidity in Portugal." *LABOUR*, 29(3), 291–309.
- OECD (2013). "The 2012 labour market reform in Spain: A preliminary assessment." *OECD Publishing*.
- OECD (2017). "Labour market reforms in Portugal 2011-2015: A preliminary assessment." *OECD Publishing*.
- Orsini, Kristian e Sonia Vila Nuñez (2014). "The impact of the Spanish labour market reform on the on-the-job search rate?" *ECFIN Country Focus*, 11(7).
- von Below, David e Peter Skogman Thoursie (2010). "Last in, first out?: Estimating the effect of seniority rules in Sweden." *Labour Economics*, 17(6), 987–997.